

ERRADICAR LA POBREZA GLOBAL: UN IMPERATIVO MORAL Y UN COMPROMISO JURÍDICO*

TO ERADICATE THE GLOBAL POVERTY: A MORAL IMPERATIVE AND A LEGAL COMMITMENT

Rev. Boliv. de Derecho N° 28, julio 2019, ISSN: 2070-8157, pp. 562-585

*El trabajo ha sido realizado como investigadora perteneciente al grupo de investigación "Derecho sostenible, gobernanza mundial y regional, orden internacional y europeo contemporáneos", de la **Universitat de València** (GIUV2016-269) y en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía, Industrial y Competitividad, la Agencia Estatal de Investigación y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional "El pilar ambiental del desarrollo sostenible: evolución en el marco del Derecho Internacional y europeo" (DER2017-85443P (MINECO, AEI/FEDER, UE).



María
CERVERA
VALLTERRA

ARTÍCULO RECIBIDO: 21 de marzo de 2019

ARTÍCULO APROBADO: 1 de junio de 2019

RESUMEN: En este trabajo se analiza el contexto y las circunstancias que giran en torno a la situación de pobreza global actual. Se plantean interrogantes a fin de subrayar y militar en favor de la necesidad de ofrecer respuestas adecuadas y eficaces y de suficiente alcance para que mitiguen este problema humano en el ámbito universal. Ello llevará a poner en evidencia alguna de las limitaciones que presenta el tratamiento de este asunto y a destacar las novedades que introduce en esta materia la Agenda 2030.

PALABRAS CLAVE: Pobreza; Derechos Humanos; Estado; soft law; gobernanza.

ABSTRACT: *This paper analyzes the current context and circumstances in which global poverty unfolds. Although different questions are raised to this end, all of them tend to emphasize, underline and point out the need to offer adequate, effective and far-reaching responses to mitigate this universal human problem. In the process, some limitations in the way the matter is addressed shall be evidenced, while it is highlighted the latest news in the field that the 2030 Agenda has introduced.*

KEY WORDS: *Poverty; Human Rights; State; soft law; governance.*

SUMARIO.- I. LA POBREZA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL.- I. Acercamiento al concepto de pobreza.- 2. La pobreza en el pensamiento intelectual.- II. CONDICIONANTES EN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA POBREZA GLOBAL.- I. Dimensión jurídica. – 2. Dimensión moral.- III. EL ENCAJE DE LA POBREZA EN EL DERECHO INTERNACIONAL ACTUAL.- I. La incidencia de la “buena gobernanza” y de los instrumentos de soft law.- 2. La erradicación de la pobreza: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000 a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015.- IV. BALANCE PARA VISIBILIZAR LA POBREZA GLOBAL.- V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Hace setenta años, los padres de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ proclamaron en su artículo 25 que:

“(…) toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. (...)”.

Asimismo en el preámbulo de éste texto de 1948 y en el preámbulo común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966² se hace hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean “liberados (...) de la miseria”.

Pasado este tiempo, el problema de la pobreza no ha perdido ni un ápice actualidad. Es más: el abismo entre pobres y ricos, la desigualdad económica social, es más profunda que nunca. De hecho, la erradicación de la pobreza figura como el primero de los diecisiete objetivos o puntos del orden del día de la Agenda 2030, también llamada “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS)³. En concreto, los Estados de la ONU reunidos en la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015 se comprometieron a “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” para el 2030. Textualmente, se mostraron:

1 Resolución de la Asamblea General 217A (III) de 10 de diciembre de 1948.

2 Resoluciones de la AG 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

3 Resolución de la AG 70/1 de 21 de octubre de 2015 titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/RES/70/1.

• **María Cervera Vallterra**

Doctora en derecho. Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valencia; Máster en Derecho, Política y Economía de la Unión Europea del Collegio Europeo di Parma (Italia) y Diploma de especialización del Centre d'Etude et Recherche de l'Académie de Droit International de La Haya (Países Bajos). Correo electrónico: maria.cervera@uv.es

“(…) decididos a *poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones*, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable (...)”.

También los Estados reconocieron que:

“(…) la erradicación de la pobreza (...) incluida *la pobreza extrema es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible* (...)”

Y prometen que:

“(…) están decididos a tomar medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para *reconducir el mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia de la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y sanar y proteger nuestro planeta*”.

Este trabajo resalta la necesidad de liberar de la tiranía de la pobreza a los más vulnerables del planeta como imperativo moral. Esta urgencia es tanto más destacable porque coincide con un momento de cambio histórico en el que la Comunidad Internacional está sentando las bases para transitar hacia un mundo que aspira a un “crecimiento económico, sostenido inclusivo y sostenible” en transición ecológica con la idea de que “nadie quede atrás”⁴. Con la Agenda 2030, las personas y el planeta son los dos grandes pilares de actuación futura de la ONU; se consideran vinculados entre sí, de forma interdependiente desde una perspectiva holística e integrada. Surge un nuevo paradigma de acción futura que liga el problema humano a la sostenibilidad del planeta tanto de los países ricos como de los más pobres.

I. LA POBREZA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL.

I.1. Acercamiento al concepto de pobreza.

La pobreza es un fenómeno multidimensional, poliédrico, transversal complejo y por ende, de difícil análisis.

A falta de un concepto unívoco al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ofrece el suyo al definir la pobreza como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad, y el poder necesarios para disfrutar del nivel de vida adecuado y otros derechos civiles, culturales, económicos y sociales”⁵ y la extrema pobreza como una “combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo

⁴ Preámbulo de la Agenda 2030, *ibidem*, párrafo 2°.

⁵ E/C 12/2001/10 párr. 8.

humano y exclusión social”⁶. Ésta última se refiere al estado más bajo de pobreza que afecta al ser humano que no logra cubrir el coste mínimo de alimentos en determinado momento. Según las estimaciones del Banco Mundial, con los últimos datos disponibles, en 2015, alrededor de 736 millones de personas vivían por debajo de la línea internacional de pobreza de USD 1,90 en términos de paridad del poder adquisitivo de 2011⁷.

La pobreza no es una cuestión solamente económica, ya que comprende, tanto la falta de un determinado nivel de ingresos, como la privación de las capacidades (SEN⁸) -disponibilidad y acceso- a las necesidades básicas para vivir con dignidad como el alimento, agua potable, techo, educación o acceso a la información. *Grosso modo* se refiere a aquellas personas que no poseen los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas dependiendo del contexto de cada individuo.

Un importante escollo al perfilar el contorno de la pobreza radica en dificultad de defender a una masa humana heterogénea de personas vulnerables que se mueven en un mundo organizado entre Estados soberanos. Sus perfiles son difíciles de acotar de manera que la búsqueda de soluciones ajustadas a la magnitud del problema se revela ciertamente compleja en su confección y en su elaboración y, en su resolución.

La erradicación de la pobreza forma parte de los Derechos Humanos con un contenido transversal e integral. Es una idea muy presente en los planes de acción de la ONU. Afecta a diferentes colectivos, sobre todo a los más vulnerables. Así, hablar de eliminación de la pobreza supone aludir a diferentes derechos recogidos en diversos textos jurídicos internacionales de Derechos Humanos. En los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos⁹, se señala que los Derechos Humanos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- se aplican a las personas que viven en la pobreza, entre los que se cuentan: el derecho a la vida y a la integridad física; el derecho a la libertad y la seguridad de las personas; el derecho a la igual protección ante la ley, igual acceso a la justicia y medios de

6 Consejo de Derecho Humanos, A/HRC/7/15, párr.13.

7 De forma escueta y resumida, los datos, la evolución y, las estimaciones de la pobreza pueden verse dibujados en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/700421537293221709/PSPR2018-Ch1-Summary-SP.pdf> (consultado en febrero de 2019).

8 Para el economista Amartya SEN, la pobreza está ligada al neologismo “*capability*” (en castellano “capacidades”), merced de su aportación económica sobre la idea de justicia y la medición estadística de la pobreza. SEN pone el énfasis en la idea de que, desde el punto de vista de los Derechos Humanos, el fenómeno de la pobreza está ligado a la cuestión del acceso de aquellos bienes y servicios imprescindibles, pero relativos, para la satisfacción de una situación digna para escapar la pobreza. Dicho en términos sencillos: la pobreza depende del lugar en el que se dé. Sobre este tema véase por ejemplo el trabajo: SEN, A.: *La idea de justicia*, Taurus, 2010 y TAMARIT LÓPEZ, I.: *El desafío de la justicia global desde el enfoque de la capacidad de Amartya K. Sen*, Tesis, Universidad de Valencia, 2016, <http://roderic.uv.es/handle/10550/52518>, (consultado en febrero de 2019).

9 Resolución del Consejo de Derechos Humanos 21/11 de 27 de septiembre de 2012, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf (consultado en febrero de 2019).

reparación efectivos; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la vida privada y a la protección del domicilio y de la familia; el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas; el derecho al agua y al saneamiento; el derecho a una vivienda adecuada, seguridad de la tenencia y prohibición de desalojo forzoso; el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho al trabajo y derechos en el trabajo; el derecho a la seguridad social; el derecho a la educación; y el derecho a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.

La erradicación de la pobreza es una tarea abrumadora y titánica. Acabar con ella equivale a hacer tambalear nuestro modelo económico y político para brindar justicia social a un fenómeno invisible y, así responder a la catástrofe humana más significativa de nuestro tiempo. Se trata de un cometido sin duda inalcanzable por los Estados de forma individual. En consecuencia, la pobreza -en especial la pobreza extrema- exige una respuesta global en un mundo sin legislador centralizado capaz de obligar a asumir compromisos jurídicos obligatorios a la Comunidad Internacional en su conjunto. Y aunque la empresa pueda parecer quimérica, no es menos cierto que en el pasado el colectivo humano ha sido capaz de emprender acciones tales como la desarticulación progresiva del fenómeno colonial¹⁰ o el desmantelamiento o abolición de la esclavitud a lo largo de más de un siglo (1793-1888)¹¹.

2. La pobreza en el pensamiento intelectual.

La pobreza es un asunto que estuvo en la cuna de las Ciencias Sociales y ha sido objeto de innumerables debates ideológicos e investigaciones empíricas. Ha sido un constante foco de preocupación y de análisis de este campo de conocimiento. El pauperismo es una problemática muy antigua: corre paralela con la historia de la humanidad¹². En palabras de Santiago MUÑOZ MACHADO (1949-), “sigue siendo uno de los problemas más hondos e irresolubles que han afrentado las sociedades de todos los tiempos, incluidos los avanzados Estados de bienestar de nuestros días”¹³.

En el siglo XV ocupó un lugar privilegiado en el pensamiento de Juan Luis VIVES (1492-1540)¹⁴, más tarde lo hizo en los estudios económicos de Adam SMITH (1723-

10 FERRO, M.; (dir.) BEAUFILS, T.: *Le livre noir du colonialisme, XVI^e-XXI^e siècle: de l'extermination à la repentance*, París, Laffont, 2003.

11 Aunque en la actualidad ha adquirido nuevas formas, la Sociedad de Naciones adoptó la Convención internacional firmada el 25 de septiembre y en vigor desde 1927. Un comentario a este largo proceso de lucha puede verse en DORIGNY, M.: *Les abolitions de l'esclavage*, París, PUF (colección “Que sais-je?”), 2018.

12 A mayor abundamiento, véase por ejemplo: GEREMEK, B.: *La piedad y la horca*, Alianza editorial, 1986.

13 MUÑOZ MACHADO, S.: *Sobre la pobreza y los Derechos Humanos*, (Discurso de aceptación del Doctorado Honoris Causa de la Universitat de València), Madrid, ed. Iustel, 2014.

14 VIVES, J.L.: *De subventionem pauperum = El socorro de los pobres. De communione rerum = Sobre la comunicación de los bienes*, Tecnos, 1997.

1790)¹⁵, Thomas MALTHUS (1766-1834)¹⁶, David RICARDO (1772-1823)¹⁷ o Karl MARX (1818-1883)¹⁸, entre otros. En la década de los cincuenta y setenta del siglo XX, las Ciencias Sociales vivieron una nueva ola de interés por la cuestión de la indigencia. Este asunto volvió a cobrar protagonismo como reflejaron numerosas publicaciones, como la afamada “Sociedad opulenta” de John Kenneth GALBRAITH (1908-2006)¹⁹. En definitiva, la pobreza ha pasado a ser objeto de estudio mayoritariamente de la rama de la economía en detrimento de las ramas sociales.

Y es que hoy el pauperismo parece casi reservado a recibir un tratamiento mayoritariamente económico, basado en la medición y el tratamiento estadísticos. Para muestra basta consultar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015)²⁰ y o los de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030)²¹. Sus datos estadísticos dan cuenta de valores relativos sobre las consecuencias o/y la condicionalidad de las situaciones ambientales que describen la situación de pobreza en cada país. De este modo, la pobreza acaba planteando problemas más bien referidos a la determinación de los umbrales del mismo. Responde a la cuestión de desde qué momento se entiende que un individuo vive en un estado de calamidad absoluta. En este contexto, resulta determinante el método de medición empleado para responder a este reto. Sin duda, esta es una información enriquecedora y determinante para mejorar el pauperismo global, sin embargo, existen otras muchas miradas que resultan oportunas para calibrar la importancia del tema dado su carácter multiforme y transversal. Hay que convenir con E. DURKHEIM (1858-1917), que hablaba de solidaridad entre las Ciencias Sociales y las Jurídicas; que las disciplinas no deben permanecer herméticas, sino que son interdependientes. Por ello, a lo largo de este trabajo queremos subrayar los vasos comunicantes que deben establecerse entre las Ciencias Sociales y Jurídicas al analizar el fenómeno de la pobreza.

Pero acerquémonos a tiempos más cercanos. La globalización es el resultado de un juego de factores de difícil aprehensión que opera a toda velocidad, que llega a todos los rincones del mundo, da mucha cancha a actores estatales y no

15 SMITH, A.: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, FCE, 1997.

16 MALTHUS, T.: *Ensayo sobre el principio de la población*, Torrejón de Ardoz, Akal. 1990.

17 RICARDO, D.: *Principios de economía política y de tributación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

18 MARX, C.: *Trabajo asalariado y capital*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1995.

19 GALBRAITH, J. K.: *La sociedad opulenta*, Barcelona Planeta-Agostini, 1985.

20 Resolución de la Asamblea General 55/2 de 8 de septiembre de 2000 que contiene la Declaración de los Objetivos del Milenio”, “Nuevo informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015”, A/RES/55.2 de septiembre de 2000, http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf (consultado en febrero de 2019); informe de 2015 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf, consultado en febrero de 2019. V. gr. LARRÚ RAMOS, J.M.: “Medición multidimensional de la pobreza: estado de la cuestión y aplicación la ODS-1”, *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, núm. 3/1, 2016, pp. 1-34.

21 V. gr. el informe de Desarrollo Sostenible de 2017, https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/theSustainableDevelopmentGoalsReport2017_spanish.pdf consultado en febrero de 2019 o; el informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2018, <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf> consultado en febrero de 2019.

estatales y, suscita ambiciosos retos e incertidumbres múltiples. Tal es su magnitud que los procesos de reacción normativos, tanto nacionales como internacionales, apenas tienen tiempo y capacidad para reaccionar con eficacia a estos cambios. Desgraciadamente, se deja a merced del mercado y de la economía actuaciones situadas en un limbo que se traduce en fugas a todo control jurídico nacional e/o internacional.

Resulta estremecedor observar este escenario internacional en el que la pobreza y las desigualdades económicas crecen desmesuradamente. De este problema se están haciendo eco en sus investigaciones especialistas de prestigio -muchos economistas y algún que otro premio Nobel- como AMARTYA K. SEN (1933-) ²², JOSEPH E. STIGLITZ (1943-) ²³, ANTHONY B. ATKINSON (1944-) ²⁴, PAUL COLLIER (1949-) ²⁵, THOMAS POGGE (1953-) ²⁶, JEFFREY SACHS (1954-) ²⁷, WILLIAM EASTERLY ²⁸ (1957-), o THOMAS PIKETTY (1971-) ²⁹, ESTHER DUFLO (1972-) ³⁰, sólo por citar alguno de ellos. Por ejemplo, esta desigualdad en aumento se relaciona con el espectacular desarrollo demográfico y con los desafíos debidos al deterioro del medio ambiente, como son el cambio climático, la dependencia energética de las economías modernas y, el agotamiento de los recursos naturales. Algunos de estos especialistas advierten con sobresalto que, de no atajar estos asuntos a tiempo, -sin que la situación pueda dibujarse apocalíptica-, serán el germen de nuevos e inciertos problemas globales (propagación de enfermedades, movimientos migratorios de toda índole, terrorismo, etc.) en un escenario que puede revelarse involutivo e irreversible.

El problema de la desigualdad económica convive con la prosperidad creciente y extraordinaria, impulsada por los avances tecnológicos, las TICs y el desarrollo económico actual. Pero es preciso señalar que esta desigualdad se está produciendo en todas las partes del mundo, mayoritariamente en los países más pobres, pero igualmente en los ricos. Invertir e disminuir la desigualdad económica global equivale a contribuir a la desaparición de la pobreza.

En los últimos tiempos, muchos y diversos factores han intervenido en el incremento de la miseria y de la desigualdad económica. Acontecimientos tan

22 V.gr. SEN, A.: *La idea ...*, cit.; SEN, A., *Repenser l'inégalité*, Points (coleccion "Economie"), 2012.

23 V.gr. STIGLITZ, J.E.: *La gran brecha: qué hacer con las sociedades desiguales*, De Bolsillo, 2017.

24 V.gr. ATKINSON, A.B.: *Desigualdad, ¿qué podemos hacer?*, Fondo de Cultura Económica, 2016.

25 V.gr. COLLIER, P.: *El Club de la pobreza. Que falla en los países más pobres del mundo*, De Bolsillo, 2014.

26 V.gr. POGGE, T.: *Povert  mondiale e diritti umani, responsabilit  e riforme cosmopolite*, Roma-Bari, Editoriale Laterza, 2010; POGGE, TH., * Estamos violando los derechos humanos de los pobres del mundo?*, Proteus (coleccion "Repensar"), 2013.

27 V.gr. SACHS, J., *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestros tiempos*, Barcelona, Debate, 2015.

28 V.gr. EASTERLY, W.: *La carga del hombre blanco: el fracaso de la ayuda al desarrollo*, Debate, 2015.

29 V.gr. PIKETTY, T.: *El capital del siglo XXI*, RBA editores, 2015.

30 V.gr. DUFLO, E.: *Le développement humain, lutter contre la pauvreté (I)*, Seuil (coleccion "La République des idées"), 2010, DUFLO, E.; BANERJEE, A.: *Repenser la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, 2015.

significativos como la crisis alimentaria, la crisis bancaria y financiera y, la crisis energética han ralentizado e impedido, más o menos directamente, mejores resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³¹ y ha desincentivado una acción más contundente de lucha contra la pobreza. Aunque se han cumplido parte de las metas de lucha contra la pobreza, ésta está repartida de forma muy desigual. El 40% de la indigencia se concentra en el continente africano que no ha logrado mejorar los objetivos que se establecieron en el año 2000, salvo en el caso de Sudáfrica. La pobreza afecta fundamentalmente a África, a los países menos adelantados, a los países en desarrollo sin litoral, a los pequeños Estados insulares en desarrollo y, a aquellos países que están en conflicto o en situación de post-conflicto.

II. CONDICIONANTES EN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA POBREZA GLOBAL.

I. Dimensión jurídica.

La economía se ha expandido de tal forma que genera consecuencias negativas en ámbitos de importancia esencial. Tres planos son secantes, se entrecruzan y conforman un todo: el medioambiental, el humano y el económico.

a) El deterioro medioambiental se produce porque la economía arroja la base del sustento del medio humano que afecta a los productos que se obtienen del suelo, del subsuelo y del agua y a la calidad del aire que respiramos.

b) El deterioro del medio humano determina un acrecentamiento del déficit de los Derechos Humanos, que no tiene por qué coincidir con la violación de este tipo de derechos, pero que puede limitar o restar efectividad e implementación. En este contexto, no es raro que afloren bolsas de precariedad laboral, vulnerabilidad social, en definitiva, de pobreza.

c) La expansión imparable del medio económico, con sus vaivenes de difícil aprehensión por la multiplicidad de factores que intervienen. La inercia de la globalización impulsada por el salto tecnológico está dando pábulo al desmontaje progresivo del sistema de bienestar. El resultado es una deslocalización³² de los factores de producción fuera del territorio nacional (capitales, servicios, personas y bienes) que crea zonas de desregulación, esto es, espacios ajenos a la regulación estatal.

El mundo occidental creó el Estado del Derecho moderno. La globalización ha difuminado las barreras físicas estatales y plantea problemas jurídicos. Aunque

31 Véase el informe de 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf (consultado en febrero de 2019).

32 URRY, J.: *Off-shore*, Capitan Swing Libros, 2017.

se habla de crisis del Estado, en parte lo que realmente existe es un déficit de su capacidad regulatoria. El Derecho no parece estar suficientemente preparado para esta sociedad mundial demasiado dinámica y cambiante. Tienen difícil acomodo unas normas cuya razón de ser era petrificar y dar estabilidad. Se advierte una degradación de la calidad de la producción normativa formal y material. La legislación resulta demasiado rígida para que el Estado pueda resolver conflictos de intereses de la sociedad sin crear contradicciones o dejando vacíos reglamentarios de difícil solución. Existe por tanto un concepto quebradizo de la noción de "soberanía"³³, que ha dejado de controlar buena parte de la producción normativa. Está sobreviniendo una especie de "descodificación" a la que se podría responder mediante una reformulación del "imperio de la ley" aunque se tenga que perder la centralidad del Estado y así apostar por un concepto global.

Esta crisis regulatoria ha dado cabida a nuevos nichos que permiten más participación de la sociedad civil en las normas jurídicas y políticas. Estos espacios de difícil regulación afectan al mundo empresarial transnacional y les ofrecen ventajas económicas. Por desgracia, en contraposición la deslocalización también crea zonas de sombras de "a-legalidad" e "i-legalidad", procesos de descentralización normativa para los cuales las legislaciones resultan rígidas, insuficientes. Llegan a ser incapaces de articular soluciones adecuadas por parte de aquellos que detienen el poder normativo en la sociedad internacional.

Aunque la globalización ha traído consigo una desregularización que determina solapamientos, distorsiones o lagunas del ordenamiento internacional, el concepto de Estado está vivo en la medida en que sigue siendo la base jurídica de las decisiones internacionales y de sus soluciones. En todo caso, queremos resaltar la responsabilidad de los juristas de afrontar la realidad jurídica actual con una nueva mirada. Hay que apostar para que el Derecho Internacional sea un producto más abierto, capaz de reaccionar a las nuevas situaciones globales que exceden el ámbito estatal y que se incardinan en la lógica de la oportunidad y la posibilidad. Lo ideal sería hacerlo efectivo impulsando la convicción a los Estados, -como sujetos privilegiados de las relaciones internacionales que son-, de que necesitan colmar estas incongruencias o carencias tanto por su propio interés egoísta como por el interés general de toda la Comunidad Internacional. De este asunto, hablaremos también en el último punto del trabajo para recalcar las respuestas que está ofreciendo el Derecho Internacional en los últimos años.

33 HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M.: "Globalización y soberanía de los Estados", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2005.

2. Dimensión moral.

El DI siempre ha estado inspirado y guiado en su regulación por la idea moralizadora de justicia³⁴. Sin embargo, una parte interesante de la iniciativa actual de reacción ante la pobreza global la están protagonizando las disquisiciones de la filosofía política y moral basadas en la idea de “justicia global”³⁵. Las normas morales tienen que ser diseñadas para dar sustento y respeto a la dignidad de los seres más vulnerables de la comunidad humana. Si dichas normas fueran lo suficientemente convincentes, los más poderosos no tendrían más remedio que darles solución. En sus preocupaciones, estos planteamientos subrayan la contradicción existente entre una economía gigantesca que crece a gran velocidad en un mundo inmensamente rico a la vez extremadamente pobre, desarraigado, desigual y mal distribuido dentro y fuera de los países.

Este contexto es el que, desde hace años, ha centrado las reflexiones y las propuestas del filósofo alemán T. POGGE (1953-). En su obra “*Pobreza mundial y Derechos Humanos*” formula un razonamiento que ha captado nuestra atención. Muestra su consternación ante la siguiente paradoja o contradicción. Si bien de un lado, sobre el cambio climático, la Comunidad Internacional y la sociedad civil están concienciadas -lo que ha culminado en medidas jurídicas vinculantes al respecto como el Convenio Marco de la ONU sobre el cambio climático, el protocolo de Kioto y el Acuerdo de París-; de otro lado, se alarma y echa en falta respuestas contundentes, serias y urgentes ante el drama de la miseria global en la medida en que debería materializarse en un compromiso ético y jurídico global, unánime y rotundo. Advierte que, inexorablemente, la pobreza perseverará mientras no sintamos que su eliminación es moralmente imperiosa y que en todo caso su solución va mucho más allá de la ayuda o acción caritativa.

Repara asimismo en que, desde el mundo más próspero, no sentimos que la erradicación de la pobreza sea moralmente necesaria³⁶ ya que tenemos un

34 Tenemos ejemplos abundantes de en la práctica, como la creación de reglas que gobernaron y justificación de la guerra (*ius in bello*), aquellas que se preocupan por las víctimas de los conflictos armados (*ius in bellum*) o las ideas de establecer y dar reconocimiento universal unos estándares mínimos de protección de los Derechos Humanos. La justicia ampara al individuo y lo pone en el centro de la diana a los Estados soberanos, porque el Derecho Internacional lo hace creadores, aplicadores y responsables de la aplicación de sus normas.

35 V. gr. NAGEL, T.: “El problema de la justicia global”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, núm. 9/1, 2008, pp. 169-196, https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/09Jurica07.pdf, consultado en febrero de 2019); IGLESIAS VILA, M.: “Justicia global y Derecho Humanos: hacia una ética de las prioridades”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 9, 2005, pp. 47-70; CORTÉS RODAS, F.: “Una crítica a las teorías de justicia global: al realismo, a Rawls, Habermas y Pogge”, *Ideas y Valores*, 59, 2010, pp. 93-110, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=80914956005> (consultado en febrero de 2019); BECK, U.: *La mirada cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 2004; GUARIGLIA, O.: *En camino de una justicia global*, Madrid, Marcial Pons, 2010; MILLER, D.: *National Responsibility and Global Justice*, Oxford University Press; NUSSBAUM, M.: *Las fronteras de la justicia*, Barcelona, Paidós; etc.

36 Parece como si se tratara de un fenómeno natural, sin que exista una auténtica urgencia moral que los amiore o los erradique.

conocimiento relativamente superficial de ésta. En general, en el mundo occidental vivimos aislados de la pobreza, lo cual “exige cautela frente a la aprobación irreflexiva de nuestra conducta, de nuestra política y de nuestras instituciones globales” y determina la necesidad que se establezca una reacción paliativa al problema³⁷. Achaca esta falta de empatía a nuestra incapacidad para trasladarnos a una realidad cercana y diaria en la que los más excluidos socialmente puedan sobrevivir a la malnutrición, falta de agua potable en condiciones, atención sanitaria, protección social, acceso a la propiedad, ausencia de cobijo, dispersión de enfermedades, falta de medicamentos a precios asequibles para los más pobres, etc.³⁸ Un inciso: añádase a esta circunstancia el llamamiento del propio POGGE³⁹, y también más profusamente de J. SACHS, sobre las consecuencias de la actual superpoblación, un fenómeno difícilmente corregible y muy ligado a la miseria actual⁴⁰. Hete aquí que la explosión demográfica del mundo debe ser urgente y rápidamente estabilizada, sobre todo trabajando en provecho de los más vulnerables⁴¹, entre otras razones porque en los países más desarrollados el problema es justamente el contrario: los bajos índices de natalidad.

Tampoco percibimos que el tema sea lo suficientemente alarmante como para destacarlo, difundirlo y encontrar, al fin, una solución que pasa necesariamente por una respuesta jurídica. Desgraciadamente, no podemos achacar el problema a “villanos extranjeros” -o agentes ajenos- de esta situación. De una manera muy simplista, atribuimos mayoritaria e hipócritamente el problema a la corrupción, la tiranía y la incompetencia de las élites de los países más pobres porque sus gobiernos no defienden con firmeza los intereses de sus pueblos puesto que se desentienden del destino de éstos. Por ejemplo, no nos planteamos que la corrupción también existe en los países desarrollados y que es, con frecuencia, desde estos mismos países —a través de personas o empresas— desde los cuales se corrompen a los gobernantes, políticos, militares de los países en situación de fragilidad o conflicto. Tal vez procede preguntarse qué es lo que hacemos en los países en desarrollo o qué es lo que no hacemos para su empobrecimiento.

37 POGGE, T.: *La pobreza*.cit. p. 19.

38 Se calcula que cada día mueren unas 40.000 personas y cada año unos 15 millones de niños por causas relacionadas con el hambre, la desnutrición y las enfermedades, que se potencian mutuamente. El hambre crónica es mucho más dañina que los episodios de hambrunas que suelen ventilar los medios de comunicación. Es algo inaceptable si tenemos en cuenta que el problema no es tanto un tema de disponibilidad como de prioridades, siendo las zonas más castigadas las zonas rurales. Alrededor del 55% de la población mundial y más de las tres cuartas partes de los pobres viven en esas zonas.

39 POGGE, T., *ibidem*, p. 20.

40 SACHS indica que han “[nacido] mil millones de personas a intervalos aproximadamente de ¡12 años!” Alerta que, según la tendencia actual, si no se actúa ya “vamos camino de alcanzar los 8.000 millones en 2024 o 2025 y 9.000 en la década de 2040”. Respecto del crecimiento económico señala que “la producción mundial se ha multiplicado por 240 desde 1800 (...), lo que ha supuesto un extraordinario empujón para el bienestar medio (...), la industrialización, la urbanización y, sí, también las amenazadas ambientales”. SACHS, J.: *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Debate, colección “Economía”; SACHS, J.: *La era del desarrollo sostenible*, Barcelona, Deusto, 2015.

41 La tasa de fecundidad suele ser más elevada entre los pobres. En los hogares más miserables hay más integrantes, el número de menores de 14 años es alto y, los niños que crecen en ellos adquieren menos capital humano por la falta de escolarización o la mala calidad de ésta, y la malnutrición.

POGGE sostiene que no hacer nada ante la pobreza global (omisión) es ciertamente algo distinto de hacer, como “matar” (acción). Habla de una obligación de no hacer en el sentido de evitar la miseria, de no dañar, en definitiva, de no exigir su erradicación. Proteger a las víctimas no es sólo una muestra de obligaciones positivas⁴² generadas por el deber negativo de no contribuir.

Su percepción del fenómeno se distancia de la visión de su maestro John RAWLS⁴³ que lo considera una obligación de ayudar, de hacer. Sin embargo, los fracasos de la institución de la ayuda al desarrollo ilustran que el camino para acabar con la pobreza es una tarea y polémica en su “implementación”. No se resuelve “inyectando dinero”. Perpetuar la pobreza, la injusticia o contribuir a la misma, aprovechándose de los más vulnerables, es mucho más condenable. No se le pasa por alto que muchas reglas jurídicas institucionales que se han adoptado en las últimas décadas benefician directa e indirectamente a sus empresas y/o compatriotas. Por ejemplo, alude a que legitiman en mayor o menor medida la compra de recursos naturales a sus opresores, favorece la venta de armas, el acaparamiento de tierras en detrimento de las poblaciones autóctonas con el consiguiente impacto en el medio ambiente concretándose en el agotamiento de los recursos naturales. Con los medios económicos que hay actualmente, con poco, se podría erradicar la pobreza extrema. Esta es la receta de J. SACHS⁴⁴ cuando indica que conocemos la solución en términos económicos ya que la igualdad no está reñida con la prosperidad y que la clave está en la eficiencia de los recursos económicos. No se trata de que “el pastel se haga más grande –que haya mayor crecimiento económico⁴⁵- sino que se reparta mejor”, de forma más eficiente. También P. COLLIER⁴⁶ y en especial W. EASTERLY⁴⁷ ponen de manifiesto las limitaciones de la institución de la ayuda al desarrollo como forma de resolver la pobreza.

En cuanto a las posibles soluciones -apunta T. POGGE- que quizás se podría hablar de reparación ya que estamos privando a los más vulnerables de derechos básicos, los cuales no se pueden disfrutar pese a la indivisibilidad de los Derechos

42 La otra obligación positiva para POGGE es reformar el orden institucional. Para éste, existe una alternativa al orden global actual. Más que distribuir dinero, consiste en eliminar ciertos rasgos injustos. Se refiere a cuatro privilegios de los que se beneficia el orden actual: en las negociaciones de la OMC, en relación con los derechos de propiedad intelectual que y a las externalidades negativas que los países ricos imponen a los pobres. POGGE, *ibidem*, pp. 83-85. Este tema es mucho controvertido y ha merecido muchas críticas doctrinales, por ejemplo de: Peter SINGER, Joshua COHEN, Mathias RISSE, Julio MONTERO, etc. comentados en MANTEROLA, J.: *Pobreza y justicia globales: una interpretación moderada de los argumentos de Thomas Pogge*, Tesis, Universidad de Buenos Aires, 2016, <https://philarchive.org/archive/JULPYJ-2>, (consultado en febrero de 2019).

43 RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, 1979; RAWLS, J., *El derecho de gentes y una revisión de la idea de la razón pública*, Paidós (colección “Estado y Sociedad”), 2001.

44 SACHS, J.: *La era del desarrollo sostenible...*, cit.

45 MEADOWS, D. ET ALII: *Les limites à la croissance (dans un monde fini): le rapport Meadows, 30 ans après*, L'Écopoche, 2017.

46 COLLIER, P.: *El club...*, cit., p. 167 y ss.

47 EASTERLY, W.: *La carga...*, cit.

Humanos. También se podría hablar de compensación para mitigar el daño sin limitaciones espaciales y temporales, independientemente de credos, tradiciones filosóficas y morales, etc. Todas estas soluciones no pueden obviar el modo en que se toman las decisiones en el ámbito internacional. Los Estados crean, aplican y garantizan la aplicación del derecho, aunque desde la labor efectuada en el seno de las Organizaciones Internacionales y en conferencias internacionales es donde los Estados pueden alcanzar los acuerdos necesarios. El verdadero problema reside superar el obstáculo de lograr dar la cobertura normativa suficiente para que se erogan unas normas que puedan llegar a ser obligatorias para los Estados y para los agentes no estatales.

III. EL ENCAJE DE LA POBREZA EN EL DERECHO INTERNACIONAL ACTUAL.

I. Incidencia de la “buena gobernanza” y los instrumentos de *soft law*.

Un nuevo concepto utilizado para determinar que el medio social internacional se halla desestructurado se reencuentra con la escurridiza “gobernanza”. Se trata de un vocablo de difícil aprehensión, extensamente utilizado por las instituciones internacionales para calificar aquella “(...) acción eficaz del gobierno y de la administración del Estado, niveles reducidos de corrupción gubernamental y social y cierta dosis de democracia en el funcionamiento de las instituciones públicas”⁴⁸. La “buena gobernanza” es una noción que se remonta a los años noventa y designa la eficacia, la calidad y la buena orientación de la intervención del Estado que proporciona buena parte de su legitimidad en una especie de “nueva forma de gobernar” en un mundo posterior al final de la Guerra Fría. Tiene un contenido que pone en sintonía e interacción a agentes económicos, sociales y gobierno.



48 JUSTE, J.; CASTILLO, M.; BOU, V.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tirant-lo-Blanch, 2018, p. 159.

Esta idea de gobernanza se puede relacionar, tanto con la crisis regulatoria del Estado anteriormente referida, como con el aumento y mayor relevancia que están cobrando los instrumentos jurídicos o flexibles, los llamados procedimientos de *soft law*. Se trata de medidas, a veces de carácter preventivo, que pueden ser incluso más eficaces que las medidas de reparación que en el Derecho Internacional se diluyen. Son medidas dotadas de discrecionalidad que revelan la apertura del Derecho Internacional a las presiones sociales y económicas que aprovechan situaciones de oportunidad y vacíos normativos para ordenar sus conductas y escapar a las normativas nacionales o internacional. Entre estos instrumentos normativos existen consejos o recomendaciones que proponen conductas sin imponerlas. En ellas, se utilizan términos del tipo “los Estados cooperarán, se consultarán, vigilarán”, verbos con un sesgo más bien declarativo.

El *soft law* se caracteriza por su lenguaje vago y abstracto, una ambigüedad que se despliega allí donde el *hard law* no puede o no se atreve a intervenir. Reúne las siguientes características:

a) Puede ser un producto final. El *soft law* en estos casos se presenta como una solución en los ámbitos materiales cambiantes o dependientes de factores imprevisibles. De ahí su contenido vago, para evitar continuamente o para crear una opinión pública favorable a su cumplimiento o, para convencer sobre la conveniencia de su existencia con carácter jurídico, adquiriendo así una *función promocional*.

b) Puede servir como parámetro de interpretación. En estos casos, adquiere cierta relevancia jurídica pese a su no obligatoriedad componiendo sugerencias de transformación normativa. Si llegan a los órganos judiciales: o los jueces lo tienen en cuenta o, pueden utilizarlo para justificar el fallo de la sentencia, aunque siempre puede apartarse. Es conveniente que se cree un estado de opinión favorable a su cumplimiento reforzado por un fundamento moral, es decir, puede llegar a cumplir una *función moralizadora*.

c) Puede explorar nuevos ámbitos dado el alcance material ilimitado del Derecho Internacional. De esta forma, se puede facilitar la formulación de normas generales o estándares uniformes que reflejen el interés general del ordenamiento jurídico y su carácter mayoritariamente dispositivo. Ejemplo flexible lo encontramos en diversos ámbitos que han explorado caminos en el Derecho Internacional Público como el Derecho Internacional del Medio Ambiente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o, el Derecho Tributario Internacional. En estos casos, cabe asignar al *soft law* una *función prospectiva*.

d) Puede servir como mecanismo de presión entre iguales. Ocurre por ejemplo con ciertos códigos de conducta, instrumentos de estandarización (ISO), medidas de diligencia debida, modelos de tratados bilaterales de doble imposición, o convenios

multilaterales sobre intercambio en materia de información en materia tributaria de la OCDE. En relación con éstos últimos, hay que recalcar su valor normativo significativo. En un mundo globalizado, en el que existen paraísos fiscales que minan las arcas públicas de los Estados, -incluso de los más ricos-, está cobrando fuerza y carácter obligatorio una fluida cooperación internacional estatal destinada a paliar la fuga de capitales y la evasión fiscal. Esta situación está generando una colaboración multilateral administrativa en cascada muy efectiva⁴⁹.

El gran peligro para este tipo de figura normativa es la presión política ejercida por los poderes fácticos –que no son sujetos de Derecho Internacional, que carecen de capacidad normativa y de responsabilidad internacional- sobre instituciones democráticas abiertas, lo que podría traer consigo la desafección de los individuos inermes ante la ineficacia o la permeabilidad de sus instituciones democráticas estatales, sobre todo las más endeble. El incremento de la utilización del *soft law* es reflejo de la pérdida de poder del Estado regulador y del papel creciente de los subsistemas o fuerzas sociales. En este contexto, cobran importancia organismos y agentes descentralizados igualmente permeables a la presión de los poderes fácticos.

En los procesos de *soft law*, unas veces es positiva la participación del sector privado, especialmente en sociedades abiertas en las que los agentes económicos no desean permanecer al margen de dichos procedimientos. Otras, en cambio, es todo lo contrario: la intervención de estos agentes se ve favorecida por la existencia de vacíos jurídicos o solapamientos que dan lugar a situaciones de “desregularización”.

En el ámbito de los Derechos Humanos como medida de *soft law* últimamente adquieren cierto protagonismo las herramientas jurídicas denominadas “Principios Rectores”⁵⁰.

Los Principios Rectores para combatir la pobreza extrema (PPRREP) fueron debatidos y perfeccionados durante más de una década para acabar adoptando la forma de resolución del Consejo de Derechos Humanos adoptado en 2012⁵¹. Ofrecen directrices de una normativa mundial centradas específicamente en los Derechos Humanos de las personas pobres y en exclusión social. Es una herramienta

49 En relación con la planificación fiscal internacional. Véase GARCÍA-MONCÓ, A.; FUSTER GÓMEZ, M.: “Planificación fiscal internacional posible vs. indebida: problemas actuales”, *Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 405, (editorial Centro de Estudios Financieros), 2016, pp. 5-54.

50 A este respecto, cabe citar entre otros: los Principios Rectores sobre los desplazados internos o los Principios Rectores sobre las empresas multinacionales conocido como Principios de RUGGIE, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf (consultado en febrero de 2019); CERVERA VALLTERRA, M.: “Avances y mejoras del marco normativo para la asistencia y protección de los desplazados internos en África”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 67/1, 2015, pp. 157-178.

51 Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 18 de julio de 2012, A/HRC/21/29, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf (consultado en febrero de 2019).

práctica para la formulación de políticas en el plano nacional e internacional⁵². Son instrumentos útiles para involucrar y guiar la actuación de los agentes públicos nacionales, regionales o municipales y los actores no estatales para desarrollar las políticas de erradicación de la pobreza y de lucha contra la exclusión social.

Antes, durante y después de la vigencia de los PPRREP, hay que destacar la acción complementaria emprendida por la ONU en la puesta en marcha de actividades concertadas de erradicación de la pobreza desarrollada en el marco de hasta tres Decenios dedicados a esta causa. El Primer Decenio tuvo lugar entre 1997 y 2006⁵³, el Segundo Decenio entre 2008 y 2017⁵⁴ y, el actualmente en funcionamiento, el Tercer Decenio de Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza que está desarrollándose desde el 2018 hasta el 2027, titulado “Acelerar las acciones mundiales para un mundo sin pobreza”.

2. La erradicación de la pobreza: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000 a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015.

El contexto en el que se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fue la Cumbre celebrada en Nueva York en septiembre de 2000 en la que participaron 189 Estados para recordar los compromisos adquiridos una década antes y firmar la Declaración del Milenio⁵⁵. En esta programación plurianual, se identificaron ocho grandes objetivos a acometer por parte de Comunidad Internacional en el marco de la ONU: 1. Erradicar la pobreza y el hambre, 2. Promoción de la enseñanza primaria universal, 3. Igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 4. Reducción de la mortalidad infantil, 5. Mejora de la salud materna, 6. Avance del VIH/sida, paludismo y otras enfermedades, 7. Sustento del medio ambiente y 8. Fomento de una asociación mundial para el desarrollo. Cada objetivo estaba dividido en cuatro metas que se calculaban con arreglo a 18 logros medidos con arreglo a 48 indicadores estadísticos. Con la adopción de los ODM, la pobreza pasó a ocupar un lugar destacado entre los planteados para el periodo 2000 a 2015. En el cálculo de dichas metas se tuvieron muy en cuenta los estudios realizados por el economista Amartya SEN, cuyos trabajos determinaron los cálculos del Índice de Desarrollo Humano que utiliza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo desde hace años.

El primer reto de los ODM era la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. En concreto persiguieron las siguientes metas: a) reducir a la mitad entre

52 Un estudio práctico sobre estos Principios Rectores y el papel de los Estados y de los agentes no estatales puede verse en el FRANCISCAN INTERNATIONAL; ATD CUARTO MUNDO: *Manual para la implementación de los Principios Rectores de la ONU sobre la extrema pobreza y los Derechos Humanos: haciendo que los Derechos Humanos funcionen para las personas que viven en extrema pobreza*, 2016.

53 Resolución de la AG 51/178, A/RES/51/178 de 11 de febrero de 1997.

54 Resolución de la AG 60/209, A/RES/60/209 de 17 de marzo de 2006.

55 Resolución de la AG 55/2, A/RES/55/2 de 13 de septiembre de 2000.

1990 y 2015 la proporción de personas que sufren el hambre; b) reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario y; c) conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes, además rechazando rotundamente el trabajo infantil.

Los ODM han mostrado la efectividad de una evaluación periódica al establecer unos objetivos planetarios y la necesidad de seguir en la misma senda de actuación. Aunque en veinte años, ha disminuido considerablemente la tasa de pobreza mundial y el mundo ha estado bien encaminado a reducir la pobreza extrema, hay motivos de preocupación. Algunas evidencias indican que el ritmo de reducción se está desacelerando. Se produjo un cambio drástico durante la vigencia de los ODM ya que han dejado de vivir en la miseria muchos nacionales de Asia oriental y el Pacífico⁵⁶. Sin embargo, se está volviendo a ser cada vez más concretada⁵⁷.

El último y más ambicioso compromiso internacional universal para resolver los problemas del mundo actual es la resolución de la Asamblea General de la ONU que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el periodo 2015-2030. Se basan en las enseñanzas extraídas de los ODM.

Los ODS pueden ser percibidos como marco general que está guiando la actuación de todos los Estados, ricos y pobres. Contienen diecisiete objetivos ambiciosos y ciento sesenta y nueve metas destinados a los países y a los agentes privados para revitalizar una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Estos objetivos no están jerarquizados: interaccionan mutuamente. Los ODS introducen un cambio de paradigma pues se abordan algunos de los problemas planetarios de forma integrada, simultánea, a escala mundial y de forma omnicomprensiva (u holística), a saber: las cuestiones económicas, humanas y medioambientales.

La erradicación de la pobreza es el primero de los ODS. Se concreta en la consecución de los siguientes logros:

1. Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos al día;

2. Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales;

⁵⁶ India, Bangladesh e Indonesia han dejado de ser economías de ingreso bajo.

⁵⁷ De los 27 países más pobres del mundo, 26 se encuentran en África al sur del Sahara. La principal causa son los conflictos y la fragilidad de los Estados. Uno de los factores de este crecimiento es la estructura demográfica de los hogares. Los pobres viven en hogares de gran tamaño con un número elevado de miembros dependientes por adulto en edad de trabajar.

3. Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables;

4. Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación;

5. Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales;

6. Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones;

7. Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Este programa pone de manifiesto que la pobreza extrema queda vinculada con los problemas que caracterizan la situación de emergencia planetaria. Sin embargo se echa en falta mayor incidencia ciertos aspectos como la explosión demográfica o el agotamiento de los recursos naturales⁵⁸; cuestiones que rebajan el calidad de vida en muchas zonas del globo y que puede conllevar hambre y propagación de enfermedades, deterioro de la salud, etc. Piénsese en el SIDA/VIH que provoca fuertes descensos de la esperanza de vida en los países africanos que tienen como origen problemas medioambientales. Estas circunstancias ponen de manifiesto los grandes desfases que se producen en los países desarrollados con altos ingresos, donde la natalidad y mortalidad es cada vez más baja, aunque se trata de zonas geográficas ya de por sí superpobladas.

IV. BALANCE PARA VISIBLIZAR LA POBREZA GLOBAL.

Las cantidades siguen siendo inaceptablemente altas: aún persisten más de 800 millones de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día; 650 millones

58 V. gr. BARDI, H.: *Le grand pillage: comment nous épuisons les ressources de la planète*, Lew Petits Matins, 2015.

de personas padecen la extrema pobreza; el equivalente al 1% de la población mundial a pesar de que se ha rebajado el volumen en un 28% respecto a 1999. Estas cantidades están distribuidas desigualmente ya que los resultados determinan que el 80% de las personas en las peores situaciones de calamidad habitan en el sur de Asia y en el África subsahariana.

Partiendo de esta situación cabe afirmar que el bienestar de cada uno de nosotros depende, en parte, de que exista un nivel de vida mínimo para todos. La extinción de la pobreza extrema se configura como un imperativo moral inexcusable ante la situación de emergencia planetaria. Es condición *sine qua non* para lograr el desarrollo sostenible en la actual era del antropoceno⁵⁹. Cabe plantear este asunto atendiendo a dos interrogantes que plantea este trabajo: ¿qué es lo que no estamos haciendo para paliar este tema? Y ¿qué podríamos hacer todavía para aminorarlo?

La idea moralizadora de justicia ha sido, desde su nacimiento, la base de la fundamentación del Derecho Internacional. Sin embargo, la lucha contra la pobreza presenta dos significativas limitaciones: de un lado, la invisibilidad de este problema y, de otro lado, la dificultad de proteger, respetar y prevenir los Derechos Humanos de la masa heterogénea que forma este colectivo vulnerable.

En el estado actual de globalización, hemos recalcado otros obstáculos jurídicos para responder a este reto: la deslocalización global de los servicios, personas, bienes y capitales que no se ha traducido en una respuesta jurídica con la misma intensidad también a nivel global y, la importancia emergente de conceptos tales como la “Buena gobernanza” y los procedimientos de *soft law*.

Respecto de primero de los obstáculos señalados: la pérdida de la capacidad regulatoria de los Estados debería ser compensada con la puesta en marcha de una acción multilateral *ad hoc* sobre la erradicación de la pobreza extrema y sobre la pobreza a largo plazo. Ello permitiría visibilizar un tema que afecta a todos, -ricos y pobres-, y que podría ayudar a prevenir otros problemas planetarios conexos como el problema de la inmigración o la explosión demográfica, que suelen producirse precisamente en los entornos más miserables. Para ello, habría que lograr que todos Estados interiorizaran este tema y se mostraran convencidos de la necesidad de dar respuesta jurídica global y consensuada a un problema a la vez nacional e internacional.

En este contexto, los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y el objetivo 1 de erradicación de la pobreza de los ODS marcan dos importantes pasos para combatir la pobreza multidimensional, aunque ninguno de ellos establezca medidas

59 V.gr. FRESSOZ, J.B., BONNEUIL, CH., *L'événement anthropocène. La Terre, l'Histoire et nous*, Points (colección “Histoire”), 2016; MEADOWS, D. ET ALII, *Les limites*, cit.

obligatorias. El trabajo debe continuar, sabiendo la dificultad que representa la propia base consensual del DI: la falta de un legislador universal que pueda sustituir a los Estados y la dificultad de comprometer a aquellos agentes no estatales que escapan a los controles jurídicos.

Los indicadores estadísticos de ODM y los ODS han dibujado un panorama alentador sobre el progresivo desmantelamiento de la pobreza que no deben servir para limpiar la conciencia de la Comunidad Internacional, sobre todo la de los países más desarrollados. Al principio, los resultados han sido rápidos y muy alentadores. Pero, con el tiempo, el tema persistirá en las zonas donde la pobreza es endémica. De hecho, la batalla contra la pobreza extrema se ganará o perderá en el África subsahariana.

En todo caso, está por ver si no estamos llegando ya demasiado tarde. No es precisamente muy esperanzadora la ola de intolerancia, xenofobia, nacionalismo y racismo últimamente que está sacudiendo ciertos países, porque ello podría mermar o acabar con todos los esfuerzos realizados hasta ahora.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, A.B.: *Desigualdad, ¿qué podemos hacer?*, Fondo de Cultura Económica, 2016.

BARDI, H.: *Le grand pillage: comment nous épuisons les ressources de la planète*, Les Petits Matins, 2015.

BECK, U.: *La mirada cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 2004.

CERVERA VALLTERRA, M., “Avances y mejoras del marco normativo para la asistencia y protección de los desplazados internos en África”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 67/1, 2015.

COLLIER, P.: *El Club de la pobreza. Que falla en los países más pobres del mundo*, De Bolsillo, 2014.

CORTÉS RODAS, F.: “Una crítica a las teorías de justicia global: al realismo, a Rawls, Habermas y Pogge, *Ideas y Valores*, 59, 2010, pp. 93-110, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=80914956005> (consultado en febrero de 2019).

DORIGNY, M.: *Les abolitions de l'esclavage*, París, PUF (colección “Que sais-je?”), 2018.

DUFLO, E.: *Le développement humain, lutter contre la pauvreté (I)*, Seuil (colección “La République des idées”), 2010.

DUFLO, E.; BANERJEE, A.: *Repensar la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, 2015.

EASTERLY, W.: *La carga del hombre blanco: el fracaso de la ayuda al desarrollo*, Debate, 2015.

FERRO, M.; (Dir.) BEAUFILS, T.: *Le livre noir du colonialisme, XVI^e-XX^e siècle: de l'extermination à la repentance*, París, Laffont, 2003.

FRESSOZ, J.B., BONNEUIL, CH.: *L'événement anthropocène. La Terre, l'Histoire et nous*, Points (colección “Histoire”), 2016.

GALBRAITH, J. K.: *La sociedad opulenta*, Barcelona Planeta-Agostini, 1985.

GARCÍA-MONCÓ, A.; FUSTER GÓMEZ, M.: “Planificación fiscal internacional posible vs. indebida: problemas actuales”, *Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 405, (editorial Centro de Estudios Financieros).

GEREMEK, B.: *La piedad y la horca*, Alianza editorial, 1986.

GUARIGLIA, O.: *En camino de una justicia global*, Madrid, Marcial Pons, 2010.

HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M.: "Globalización y soberanía de los Estados", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2005.

IGLESIAS VILA, M.: "Justicia global y Derecho Humanos: hacia una ética de las prioridades", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 9, 2005.

LARRÚ RAMOS, J.M.: "Medición multidimensional de la pobreza: estado de la cuestión y aplicación la ODS-I", *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, núm. 3/1, 2016.

MALTHUS, T.: *Ensayo sobre el principio de la población*, Torrejón de Ardoz, Akal. 1990.

MANTEROLA, J.: *Pobreza y justicia globales: una interpretación moderada de los argumentos de Thomas POGGE*, Tesis, Universidad de Buenos Aires, 2016, <https://philarchive.org/archive/JULPYJ-2>, (consultado en febrero de 2019).

MARX, C.: *Trabajo asalariado y capital*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1995.

MEADOWS, D. ET ALII: *Les limites à la croissance (dans un monde fini): le rapport Meadows, 30 ans après*, L'Écopoche, 2017.

MILLER, D.: *National Responsibility and Global Justice*, Oxford University Press.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Sobre la pobreza y los Derechos Humanos*, (Discurso de aceptación del Doctorado Honoris Causa de la *Universitat de València*), Madrid, ed. Iustel, 2014.

NAGEL, T.: "El problema de la justicia global", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, núm. 9/1, 2008, (https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/09Jurica07.pdf, consultado en febrero de 2019).

NUSSBAUM, M.: *Las fronteras de la justicia*, Barcelona, Paidós.

PIKETTY, T., *El capital del siglo XXI*, RBA editores, 2015.

POGGE, T.: *Povertá mondiale e diritti umani, responsabilità e riforme cosmopolite*, Roma-Bari, Editoriale Laterza, 2010.

POGGE, T.: "Innovazione farmaceutica: escludere i poveri". En: *Povertà mondiale e diritti umani*, Laterza, 2010.

POGGE, T.: *¿Estamos violando los derechos humanos de los pobres del mundo?*, Proteus (colección "Repensar"), 2013.

RAWLS, J.: *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, 1979.

RAWLS, J.: *El derecho de gentes y una revisión de la idea de la razón pública*, Paidós (colección "Estado y Sociedad"), 2001.

RICARDO, D.: *Principios de economía política y de tributación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

SACHS, J.: *La era del desarrollo sostenible*, Barcelona, Deusto, 2015.

SACHS, J.: *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestros tiempos*, Barcelona, Debate, 2015.

SEN, A.: *La idea de justicia*, Taurus, 2010.

SEN, A.: *Repenser l'inégalité*, Points (colección "Economie"), 2012.

SMITH, A.: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, FCE, 1997.

STIGLITZ, J.E.: *La gran brecha: qué hacer con las sociedades desiguales*, De Bolsillo, 2017.

TAMARIT LÓPEZ, I.: *El desafío de la justicia global desde el enfoque de la capacidad de Amartya K. Sen*, Tesis, Universidad de Valencia, 2016, <http://roderic.uv.es/handle/10550/52518>, (consultado en febrero de 2019).

URRY, J.: *Off-shore*, Capitan Swing Libros, 2017.

VIVES, J.L.: *De subventionem pauperum = El socorro de los pobres. De communione rerum = Sobre la comunicación de los bienes*, Tecnos, 1997.